تعليق مؤسسة حرية الفكر والتعبير على مشروع قانون التظاهر

الوحدة القانونية

يناقش مجلس الشورى الآن مشروع قانون تنظيم الحق في التظاهر في الأماكن العامة، المقدم من الحكومة، والذي بمجرد عرض مسودته الأولية للرأي العام، انهالت عليه سهام النقد من كل جانب بسبب تقييده لحق التظاهر وإخلاله بكافة المعايير المرتبطة بحرية التعبير والحق في التجمع السلمي، فضلاً عن إخلاله بالحد الأدنى لما يجب أن تراعيه التشريعات المنظمة لممارسة الحقوق والحريات في أي بلد ديمقراطي.

ويعتبر مشروع قانون تنظيم الحق في التظاهر المطروح للمناقشة الآن إضافة جديدة لسلسلة التشريعات الاستبدادية التي تقيد حقوق وحريات المواطنين، وتفرض وصاية سلطات الدولة عليها كما تفرض رقابة مسبقة على ممارسة هذه الحقوق، في إخلال شديد لفهم الدور المنوط بالتشريع العقابي والذي يبدأ دوره بعد وقوع الفعل المؤثم قانونا وليس قبل وقوعه كما هو وارد بمشروع قانون التظاهر.

أولا: المعايير الدولية للحق في التظاهر والتجمع السلمي

كفلت العديد من المواثيق والمعاهدات الدولية الحق في التظاهر والحق في التجمع السلمي، وحددت أطر معينة لمقتضيات تقييد ممارستها بأن يكون القيد ضروريا ووفقا لما نص عليه القانون.

- الحق في التجمع في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

اعترف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بموجب المادة 20 منه بحق كل إنسان في الاشتراك في التجمعات والجمعيات السلمية، ولم يضع هذا النص أية قيود على ممارسة هذا الحق؛ بل أقر به مطلقا من أية قيود قد تعوق ممارسته، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ليس قانون ملزم للدول، بل قانون عرفي يحدد المعايير والملامح العامة لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

- الحق في التجمع في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

أقرت المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الحق في التجمع السلمي، وحظرت وضع القيود على ممارسة هذا الحق، إلا تلك التي تفرض طبقا للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، ومن

المعايير التي وضعتها هذه المادة للقيود التي يمكن أن تفرض على الحق في التجمع (حفظ الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم).

- الحق في التجمع في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب

ضمنت المادة 11 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الحق لكل إنسان في أن يجتمع بحرية مع آخرين ولا يحد ممارسة هذا الحق إلا شرط واحد، ألا وهو القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح؛ خاصة ما يتعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحرياتهم.

- قرار مجلس حقوق الإنسان الصادر في سبتمبر عام 2012 بشأن الحق في التجمع السلمي.

قرر مجلس حقوق الإنسان في دورته الحادية والعشرين عام 2012 بشأن الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، بأن على الدول أن تحترم وتحمي بالكامل حقوق جميع الأفراد في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بحرية، بما في ذلك في سياق الانتخابات، وبما يشمل الأشخاص الذين يتبنون آراء أو معتقدات مخالفة أو لا تتبناها إلا أقلية من الناس، والمدافعين عن حقوق الإنسان والنقابيين وغيرهم من الأشخاص، بمن فيهم المهاجرون، الذين يسعون إلى ممارسة هذه الحقوق أو تعزيزها، وأن تتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان أن تكون أية قيود على الممارسة الحرة للحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، متوافقة مع التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

كما أعرب مجلس حقوق الإنسان عن قلقه من القيود التي تفرضها الدول على الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات غير القيود التي يسمح بها القانون الدولي، ولاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ثانيا: الدستور المصري والحق في التجمع السلمي

نصت المادة 50 من الدستور الجديد على أن "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، غير حاملين سلاحا، ويكون ذلك بناء على إخطار ينظمه القانون. وحق الاجتماعات الخاصة مكفول دون إخطار، ولا يجوز لرجال الأمن حضورها أو التنصت عليها".

يتضح من هذا النص أن الإخطار شرط أساسي لتنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات، أما بالنسبة للاجتماعات الخاصة فالإخطار ليس شرطا.

وبالنسبة للإخطار في حالة الاجتماعات العامة والتظاهرات والمواكب فهذه هي المرة الأولى التي يتم تضمين شرط الإخطار في النص الدستوري ذاته، فعلى سبيل المثال كانت المادة 54 من دستور 1971 نصت على أن

الاجتماعات العامة والتظاهرات مباحة في حدود القانون، دون النص على ضرورة الإخطار من عدمه، بل أحال النص الدستوري تنظيم ممارسة هذه الحقوق للمشرع العادي في إشارة وتأكيد في الوقت ذاته على أن النص الدستوري وظيفته الكشف عن الحق وليس تنظيم ممارسته لخلق فصل نسبي بين سلطة المشرع العادي وسلطة المشرع التأسيسي، ولوضع حدود أمام المشرع العادي كي لا يغال على الحق ويقيده بحجة تنظيمه وبدعوى ورود القيد في النص الدستوري ذاته.

وفي كل الأحوال لا يجوز أن ينتقص شرط الإخطار من الحق ذاته، لأن النص الدستوري بكشفه عن حق التظاهر، فإنما قصد بذلك إتاحته أولا، وأن كل ما يرد على الحق من قيود لا يجوز أن تعطل محتواه أو تفرغه من مضمونه، بحيث يصبح مجرد كلمات مكتوبة لا صدى لها على أرض الواقع.

ثالثا: التعليق على مشروع القانون

- مشروع قانون التظاهر يصون الحق بكلمة ويتحايل عليه بكلمات أخرى

تفتقد الصياغة القانونية لمشروع قانون الحق في التظاهر للغة الحقوقية التي يجب أن تتسم بها التشريعات المنظمة للحقوق والحريات، حيث نصت المواد الأولى لمشروع القانون على كفالة حق التظاهر والدعوة إليه والانضمام له والتعبير من خلاله بكافة الوسائل، إلا أن جميع هذه النصوص تنتهي بأن ممارسة هذا الحق وما يرتبط به من حقوق أخرى يجب أن تكون مقيدة بأحكام ذات القانون وبالضوابط التي يحددها لممارسة الحق، وهو ما يفرغه من مضمونه، ويجعل من رخصة التنظيم التي منحها الدستور للمشرع القانوني وسيلة لتقييد الحق.

كذلك يقيد مشروع القانون ممارسة الحق في التظاهر بعدم الإخلال بالأمن أو النظام العام، أو تعطيل مصالح المواطنين، أو قطع الطرق أو المواصلات، أو تعطيل حركة المرور، أو الاعتداء على الممتلكات أو حرية العمل، أو تهديد جدي لأي مما تقدم.
هذه القيود التي يفرضها القانون على حق التظاهر والتجمع السلمي لا يوجد لمعظمها مفهوم قانوني واضح يقف حائلا دون قيام السلطات المختصة بتطبيق القانون، بالتوسع في نطاق تطبيقه، ويمنع إساءة استعمال هذه السلطة.

- **الإخطار والرقابة المسبقة على ممارسة حق التظاهر**

نصت المادة الخامسة من مشروع القانون على أنه لا يجوز تنظيم التظاهرة إلا بعد إخطار قسم أو مركز الشرطة المزمع بدء المظاهرة في دائرته، وذلك قبل موعدها بخمسة أيام على الأقل.

والمفهوم من شرط الإخطار بوجه عام هو إعطاء السلطات المخولة بحفظ الأمن الفرصة للقيام بمهامها في التأمين، إلا أن شرط الإخطار على النحو الوارد في مشروع القانون يصل إلى درجة الحصول على إذن بالتظاهر من الجهات التي يحددها، وذلك بسبب الإجراءات البيروقراطية التي يحددها لاستكمال إجراء الإخطار ذاته سواء تلك المتعلقة بطبيعة المعلومات التي يلتزم منظمي المظاهرة بتقديمها لجهة الإخطار والتي تتضمن أسباب تنظيم التظاهرة، والمطالب التي يرفعها المتظاهرين،...الخ.
كذلك يمنح القانون لوزير الداخلية ولمدير الأمن حسب الأحوال الحق في التقدم بطلب إلغاء المظاهرة إلى قاضي الأمور الوقتية متى وجدت أسباب جوهرية لذلك؛ على نحو ما هو منصوص عليه بمشروع القانون ودون تحديد لطبيعة هذه الأسباب الجوهرية على وجه الحصر، وهو ما يعطي مساحة واسعة للجهات الأمنية لمنع تنظيم التظاهرات أو رفضها تحت دعاوى عديدة مثل النظام العام والأمن العام ...الخ.

ما تقدم يعني أن السلطات العامة ممثلة في وزارة الداخلية والأجهزة التابعة لها مخولة بالرقابة على ممارسة الحق في التظاهر؛ بصرف النظر عن ترتب أي فعل مؤثم قانونا على ممارسة هذا الحق من عدمه، فالرقابة تبدأ مع تقديم الإخطار وليس بعد حدوث المظاهرة وقيام أحد المتظاهرين أو بعضهم بانتهاك القانون خلال عملية التظاهر.

- **دور وزارة الداخلية يتخطى مجرد التأمين إلى التدخل في موضوع المظاهرة وطريقة تنظيمها**

يمنح مشروع قانون التظاهر للمحافظ بالتنسيق مع وزارة الداخلية تحديد ضوابط التظاهر أمام المنشآت العامة بألا يزيد الحرم المخصص للتظاهر أمامها عن خمسمائة متر، وهو ما يعني التوجه ناحية التحكم في أعداد المتظاهرين، كذلك يمنح القانون للجان الأمنية التي يشكلها وزير الداخلية في المحافظات الحق في تغيير أماكن المظاهرات بالاتفاق مع منظمي المظاهرة.

وتحظر المادة الحادية عشر من مشروع قانون التظاهر إقامة منصات للخطابة أو للإذاعة أو إقامة خيام أو غيرها بغرض المبيت، ويمنح القانون لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص أن يطلب من النيابة العامة إصدار الأمر بمنع البدء في أي عمل من هذه الأعمال أو إنهائها حال بدايتها. وهو ما يعد فرضا لقيود شديدة على حرية المتظاهرين في الاعتصام حتى تحقيق مطالبهم إذا أرادوا ذلك. وهذا القيد يُجرم الاعتصام بصرف النظر عن قيام المعتصمين باستخدام العنف من عدمه.

- **التضييق على حرية التعبير أثناء التظاهر**

يحظر مشروع قانون التظاهر حمل لافتات أو إلقاء أية عبارات أو أناشيد أو أغاني، تعد من قبيل السب والقذف، أو يكون من شأنها تحقير أو ازدراء الأديان السماوية، أو تثير الفتنة، أو تحرض على العنف أو الكراهية أو تتضمن إهانة أية هيئة من هيئات الدولة ومؤسساتها أو الإساءة إليها بما يجاوز حرية التعبير السلمي.

وهنا تجاوز مشروع القانون الغرض منه، والمتمثل في التصدي للعنف الذي قد يترتب على بعض أنواع المظاهرات إلى مرحلة التدخل في طبيعة الشعارات والخطابات والرسائل ووسائل التعبير التي يستخدمها المتظاهرين، وهو ما يتجلى أكثر وضوحا في المادة السادسة عشر من مشروع القانون التي تحظر ارتداء الأقنعة أو الأغطية التي تخفي ملامح الوجه، كما تحظر الكتابة أو الرسم بالألوان أو الطباشير أو بأية مادة أخرى على الممتلكات العامة أو الخاصة.

- **مشروع القانون يمنح قوات الأمن سلطة استخدام القوة المفرطة**

يمنح قانون تنظيم التظاهر لقوات الأمن سلطة استخدام القوة تصاعديا حسب الضرورة، إلا أنه لا يحظر أشكال القوة التي قد تؤدي إلى انتهاك الحق في الحياة أو الحق في سلامة الجسد، وذلك وفقا لما جاء بنص المادة التاسعة عشر التي نصت على أن لا يجوز لرجال الشرطة في تفريق المظاهرة استعمال القوة أزيد مما ورد بالمادة السابقة– ويقصد بها المادة الثامنة عشر التي حددت درجات التصعيد في استخدام القوة لتفريق المظاهرة)، إلا إذا وقع اعتداء على النفس أو المال أو بناء على أمر من قاضي الأمور الوقتية. وهو ما يعني أن قوات تملك استخدام درجات مفرطة من القوة في حالة قيام المتظاهرين بالاعتداء على النفس أو المال، أو إذا أصدر قاضي الأمور الوقتية قرارا بذلك.

- **مشروع القانون يفتح الباب لتلفيق القضايا وللملاحقات القضائية الكيدية**

نصت المادة الحادية والعشرين من مشروع قانون التظاهر على أن "يعاقب بالسجن المشدد وبغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه كل من ثبت تقاضيه مبالغ مالية من جهات أو أشخاص من داخل أو خارج مصر لتنظيم مظاهرات تهدد الأمن العام، ويعاقب بذات العقوبة كل من عرض أو قدم المبالغ النقدية المشار إليها أو توسط في ذلك".

يحتوى هذا النص القانوني على الكثير من الخلط، بين تجريم تقاضي مبالغ مالية وتجريم تهديد الأمن العام، وهو محاولة لوضع قالب قانوني لما انتشر منذ قيام ثورة 25 يناير من تبادل للاتهامات بين الجهات الحكومية والمتظاهرين حول تقاض البعض لمبالغ مالية، وتبعيتهم لأجندات خارجية، وغيرها من الأمور التي يدخل معظمها في نطاق الشائعات، والأقوال المرسلة، التي لم يظهر دليل واحد عليها حتى الآن وهو ما سوف يفتح الباب أمام الاتهامات الكيدية، فضلا عن أن التجريم يجب أن يقع على فعل مادي مؤثم قانونا وهو هنا (تهديد الأمن العام)، أما إضافة تقاض مبالغ مالية هو تزيد يؤدي إلى عدم انضباط نص التجريم وبالتالي إمكانية النيل من الأبرياء.

رابعا: تاريخ التشريعات المصرية المقيدة للحق في التظاهر والاجتماع

قانون تنظيم التظاهر الجاري مناقشته حاليا للنظر في إقراره ليس القانون الأول الذي يقيد حرية التظاهر والاجتماع، فقد سبقه عدد من القوانين المعادية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والتي لازالت سارية حتى الآن، منها قانون التجمهر رقم 10 لسنة 1914 الصادر في 18 أكتوبر عام 1914، والقانون رقم 14 لسنة 1923 بشأن تقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية الصادر في 4 يونيه.

اعتبر قانون التجمهر رقم 10 لسنة 1914، تجمع عدد يزيد على خمسة أشخاص جريمة يعاقب عليها بالحبس والغرامة إذا كان من شأن هذا التجمع الإخلال بالسلم العام، أو التأثير على السلطات، ووصلت العقوبة إلى السجن المشدد في حالة حدوث تخريب لمبان أو أملاك عامة بسبب هذا التجمهر. وقد جاءت العديد من الألفاظ المكونة لنصوص هذا

القانون غامضة وتفتقد لإمكانية التعريف الدقيق المنضبط الذي يجب أن يتسم به أي نص عقابي، ومن الأمثلة على هذه المصطلحات والعبارات الغامضة (السلم العام – تعطيل تنفيذ القوانين– التأثير على السلطات..الخ).

وكثيرا ما استخدمت السلطات هذا القانون في قمع حرية التعبير خاصة ضد من يمارس الحق في التظاهر، فضلا عن أن تهمة التجمهر كانت ولازالت تأتي في صدارة الاتهامات التي توجه لضحايا قمع المظاهرات، ومن الأمثلة الشهيرة على ذلك الاتهامات التي وجهت لمن اتهموا في أحداث انتفاضة المحلة في أبريل 2008، وكذلك المتهمين في قضايا أحداث محمد محمود ومجلس الوزراء وغيرها الكثير من القضايا والتحقيقات.

استثناء من أحكام القانون رقم 10 لسنة 1914 الخاص بتنظيم جريمة تجمهر أكثر من خمسة أشخاص، صدر القانون رقم 14 لسنة 1923 بهدف التمييز بين التجمهر، وبين التجمع المشروع سواء كان للتظاهر أو لأي غرض عام آخر كالاجتماعات الانتخابية أو السياسية، وكذلك للتمييز بين الاجتماع الخاص والاجتماع العام، إلا أن القواعد التي وضعها هذا القانون فرضت مزيد من القيود على الحق في التظاهر والحق في الاجتماع على نحو أكثر تفصيلا من ذلك الذي ورد في ثنايا القانون رقم 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر.

فرض القانون رقم 14 لسنة 1923 على من يريد تنظيم اجتماع عام أن يخطر بذلك المحافظة أو المديرية قبلها بثلاثة أيام على الأقل وأربعة وعشرين ساعة في حالة الاجتماعات الانتخابية، على أن يتضمن الإخطار بيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع وموضوعه.

كذلك منح هذا القانون بشكل سافر للمحافظ أو المدير أو لسلطة البوليس في المراكز منع الاجتماع إذا رأوا أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب في النظام أو الأمن العام، بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له أو بأي سبب غير ذلك.
كما أعطى للبوليس دائما الحق في حضور الاجتماع بدعوى حفظ النظام والأمن ومنع كل انتهاك لحرمة القانون ويكون من حقه أن يختار المكان الذي يستقر فيه.

وأجاز للبوليس حل الاجتماع في الأحوال الآتية:
(1) إذا لم تؤلف لجنة لقيادة الاجتماع أو إذا لم تقم اللجنة بوظيفتها.
(2) إذا خرج الاجتماع عن الصفة المعينة له في الإخطار.
(3) إذا ألقيت في الاجتماع خطب أو حدث صياح أو أنشدت أناشيد مما يتضمن الدعوة إلى الفتنة أو وقعت فيه أعمال أخرى من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في غيره من القوانين.

(4) إذا وقعت جرائم أخرى أثناء الاجتماع.

(5) إذا وقع اضطراب شديد.

وفي التمييز بين الاجتماع العام والخاص اعتبر هذا القانون من الاجتماعات العامة كل اجتماع في مكان أو محل عام أو خاص يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية.

إلا أنه أعطى للسلطات المختصة سلطة تقديرية في اعتبار الاجتماع عاما أو خاصا، وذلك إذا رأى المحافظ أو المدير أو سلطة البوليس في المركز أن الاجتماع بسبب موضوعه أو عدد الدعوات أو طريقة توزيعها أو بسبب أي ظرف آخر ليس له الصفة الحقيقية الصحيحة لاجتماع خاص.

❖ توصيات

1. إطلاق حرية التظاهر والتجمع من أية قيود غير ضرورية، لحماية الحق في الحياة والحق في سلامة الجسد.
2. عدم وضع عقبات بيروقراطية أمام المتظاهرين، فيما يتعلق بإخطار الجهات المختصة بتأمين المظاهرات وما يستتبع الإخطار من إجراءات أخرى.
3. إعمال مبدأي الضرورة والتناسب بين حق التظاهر وما قد يصطدم مع بعض أشكال ممارسته من حقوق أخرى من حيث أولوية أيهما بالحماية.
4. تجريم استخدام كل أشكال القوة التي تنتهك الحق في الصحة والحق في سلامة الجسد والحق في الحياة للمتظاهرين.
5. تحديد دور قوات الأمن بشكل واضح في تأمين حياة الأشخاص وممتلكاتهم دون التدخل في موضوع المظاهرة أو خط سيرها أو طرق تعبيرها السلمية.